



**You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Nowojorska reforma policji

Author: Tadeusz Widła

Citation style: Widła Tadeusz. (2009). Nowojorska reforma policji W: B. Mikołajczyk, J. Nowakowska-Małusecka (red.), "Prawo międzynarodowe, europejskie i krajowe - granice i wspólne obszary : księga jubileuszowa dedykowana Profesor Genowefie Grabowskiej" (s. 587-595). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Tadeusz Widła

Nowojorska reforma policji

Medialna wrzawa towarzysząca reformie policji nowojorskiej dotarła i do Polski. Z pewnością przydaje jej nośności fakt, że efektywność działania organów bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz organów ścigania to ulubiony temat debat przedwyborczych. Nagany i obietnice trafiają na podatny grunt, jaki tworzy emocjonalne zmęczenie społeczeństwa doniesieniami o aferach gospodarczych i wieloletnim już, wysokim poziomem drobnej przestępczości i patologii społecznych. Wprawdzie w innych krajach afer nie brak, a przestępczość osiąga o wiele wyższe wskaźniki (najbardziej niebezpieczne polskie miasta ledwie osiągają poziom najbardziej bezpiecznych miast zachodnioeuropejskich). Są to jednak wskaźniki realne, a nie wskaźniki poczucia zagrożenia. Trzeba bowiem mieć na uwadze, że po 1989 r. obywatel Polski narażony został na gwałtowny przyrost zwłaszcza przestępczości pospolitej — bezpośrednio rzutujący na poczucie jakości życia. Nie należy się więc dziwić, że wszelkie przykłady uporania się właśnie z tą postacią przestępczości, która bezpośrednio upośledza jakość życia, budzą szczególne zainteresowanie. Każdy więc, kto obiecuje uzyskanie zmiany sytuacji, może liczyć na poparcie społeczne. Ponieważ politycy coraz częściej obiecują skorzystanie z nowojorskich wzorców, trzeba przyjrzeć się nowojorskiej reformie — nowojorskim rozwiązaniom i uwarunkowaniom, w jakich je zastosowano — by móc dokonać miarodajnych ocen i postawić właściwe prognozy. Bez tego łatwo np. o błąd przesunięcia kategoryjnego. Oddzielić też trzeba fakty od publicystycznych mitów.

Kreacyjna swoboda w zakresie reformowania policji w USA

Na wstępie objaśnić należy, że USA to kraj zorganizowany inaczej nawet niż europejskie państwa federalne (np. RFN). Stany Zjednoczone bowiem to społeczeństwo społeczności — regionalnych (wspólnot miejskich i hrabstw) oraz państw (stanów). W efekcie wyłaniane w wyborach władze odpowiadają za całokształt działań na ich terenie, w tym m.in. za bezpieczeństwo i porządek publiczny. Na szczeblu podstawowym są to: dla miast burmistrz (*mayor*) i rada miejska, a dla hrabstwa — szeryf, urząd przeniesiony do Ameryki z Wysp Brytyjskich i odpowiednio tam zmodyfikowany. Organy te utrzymują policje z przypadającej im części podatków płaconych przez obywateli, a granice terytorialne wyznaczają obszar ich jurysdykcji. Jeżeli jednak czyn wymierzony byłby w interes państwa (stanu) lub zaistniał na terytorium stanowym (np. na stanowej autostradzie), to zająć się nim powinna policja stanowa, formacja podległa gubernatorowi i utrzymywana z podatków stanowych. Jeżeli czyn byłby wymierzony w interes federacji, np. zagrażałby bezpieczeństwu USA, bezpieczeństwu przepływów finansowych (np. napady na banki) lub dotyczyłby kwestii pozostającej w wyłącznych kompetencjach federacji (np. przestępstwa pocztowe), to podlega jurysdykcji federalnej i zajmie się nim któraś z wielu federalnych formacji policyjnych. Policje federalne podlegają różnym departamentom, bo są zdekoncentrowane tematycznie. Pewną osobliwością — bardziej przypominającą policję aniżeli europejskie służby sądowo-lekarskie — są urzędy koronera, które stanowią miejscową modyfikację brytyjskiego koronera, który w Wielkiej Brytanii jest urzędem sądowym (z własną ławą przysięgłych).

W istocie więc w USA nie ma policji w europejskim (kontynentalnym) rozumieniu tej nazwy. W dominującej większości organami strzegącymi bezpieczeństwa i porządku publicznego są organy samorządu terytorialnego. Do realizacji tych obowiązków zatrudniają pracowników i ich przełożonych, którzy jednak organami administracji terenowej ani samorządowej nie są; tymi pozostają burmistrzowie (*mayor's*) lub szeryfowie hrabstwa. [Z tymi ostatnimi nie należy mylić komendantów policji miejskich, niekiedy zwanych także marshallami lub szeryfami.] Zatrudnieni przez nich pracownicy, tj. funkcjonariusze policji miejskiej lub terytorialnej (ci noszą miano zastępców szeryfa), nie mają żadnych samoistnych kompetencji — działają w imieniu i na rachunek pracodawcy, przed nim też są odpowiedzialni. Właściwy decydent (*mayor, sheriff*) może zdezawuować każdą decyzję swych pracowników; zatrudniać ich tak, jak innych (na miarę potrzeb i możliwości budżetowych tworzyć etaty lub je likwidować), i tak, jak innych zwal-

niać. Wspólnoty miejskie mogą policji nie tworzyć. Wtedy za bezpieczeństwo i porządek publiczny odpowiadać będzie szeryf, a miasto do budżetu hrabstwa odprowadzi odpowiednią część podatków¹. Podobnie wygląda kwestia utrzymania laboratoriów kryminalistycznych: odpowiednio do wskazań wynikających z rachunku ekonomicznego, a bywa że i ambicji terytorialnych, laboratoria utrzymywane są przez miasta (ale tylko odpowiednio duże) bądź przez urząd szeryfa, a niekiedy tylko na poziomie stanu. [Wtedy miasta lub hrabstwa partycypują w utrzymaniu laboratoriów stanowych lub zamawiają w nich usługi na zasadach kontraktowych]. W odróżnieniu więc od polskich decydentów, organy władz terytorialnych w USA mają pełną swobodę decyzyjną, w tym także swobodę kreacyjną, choć burmistrzowie podlegają ograniczonej kontroli rad miejskich. Naprawdę jednak z dbałości o bezpieczeństwo i porządek publiczny decydenci (burmistrzowie, szeryfowie) rozliczani są przez wyborców.

Gospodarka kadrami

Publicyści powielają mit o rzekomo bezwydatkowym pomnożeniu liczby policjantów w Nowym Jorku. Rzeczywiście, zaraz po objęciu urzędu przez Rudolpha Giulianiego wzrosła przysłowiowa liczba policjantów na ulicy, a stało się tak na skutek wykorzystania tzw. rezerw prostych. Rezerwami tymi były:

Nieobsadzone etaty. Gdy sztab wyborczy stojącego do walki do reelekcję burmistrza Dinkinsa dowiedział się, że jego przeciwnikiem będzie dotychczasowy prokurator Rudolph Giuliani, trafnie zaprognozowano, że kluczowym elementem kampanii może być kwestia bezpieczeństwa i porządku publicznego². Chcąc „zdjąć wiatr z żagli” Giulianiego, burmistrz utworzył nowe etaty dla policji — w wymiarze dodatkowego naboru do szkolącej policjantów akademii policyjnej. Był to jednak krok spóźniony, bo w okresie kampanii nowi policjanci, zamiast patrolować ulice i dla wyborców być dostrzegalnymi, nadal się szkolili. Obejmując urząd, Giuliani niejako w posagu dostał świeżo wyszkolonych policjantów, którzy obsadzili etaty w preliminarzu budżetowym ujęte już przez przegranego przeciwnika.

¹ Do obowiązków szeryfa należy także utrzymywanie aresztów oraz konwojowanie aresztowanych do sądów.

² R. Giuliani wybrał drogę kariery prawniczej. Inni członkowie jego rodziny postąpili inaczej, np. Vincent D'Avanzo, jego cioteczny brat, był prominentnym członkiem klanu Gambino i zginął w mafijnych porachunkach (zob.: T. McShane, D. Mattera: *Na tropie skradzionych arcydzieł*. Wrocław 2007, s. 152).

Policje municypalne. Wzorem wielu innych miast w Nowym Jorku istniała straż miejska, zwana tam policją mieszkaniową, tak jak jej europejskie wzorce, zajmująca się nakładaniem mandatów za nieprawidłowe parkowanie, przepędzanie obnośnych handlarzy ulicznych *etc.* Ponadto miasto utrzymywało osobną policję komunikacyjną, której jurysdykcja ograniczała się do zdarzeń zaistniałych w kolei podziemnej (metrze) oraz policję szkolną. W. Bratton i J. Maple, którym Giuliani powierzył kierowanie policją, trafnie uznali, że dalsze utrzymywanie tych formacji to w przypadku policji mieszkaniowej zbędne utrzymywanie służb o ograniczonych kompetencjach, ni jak nieprzystających do kosztów utrzymania, a współpraca z policją komunikacyjną (którą wcześniej zreformowali) rodzi problemy koordynacyjne. Formacje te więc zlikwidowano jako samoistne byty, powierzając ich czynności policji i umniejszając tym samym liczbę formacji policyjnych w Nowym Jorku (wcześniej były cztery), etaty zaś scalono z tradycyjnymi etatami policyjnymi i obsadzono nowo zatrudnionymi policjantami bądź osobami poprzednio je zajmującymi, ale po dodatkowym ich przeszkoleniu.

Etaty obsługi. W Nowym Jorku, jak w większości miast, na etatach policyjnych zatrudniano pracowników pomocniczych: pracownice sekretariatów, warsztatów samochodowych *etc.* Wzorem armii (sprawdzonym wcześniej w Bostonie) Bratton i Maple do wykonywania tych prac zatrudniali specjalistów na etatach cywilnych, dokonywali doraźnych zatrudnień w trybie zlecenia bądź powierzali takie czynności specjalistycznym firmom. Te koszty ujmowane były w innych pozycjach preliminarza budżetowego. Miało to jednak i wady, bo wydatki te poddawane były mechanicznie wyliczanym ograniczeniom, jakie akcyjnie ogłaszano co jakiś czas, by zademonstrować obywatelom Nowego Jorku, że władze podejmują działania oszczędnościowe.

Nowe etaty. Rychło i to okazało się niewystarczające i trzeba było utworzyć nowe etaty dla policjantów. I tak w 1985 r. NYPD liczyła 26 tys. etatów mundurowych, dziesięć lat później zaś wzrosła do ok. 40 tys.

Koszty reformy

Kraży także inny jeszcze mit — o bezwydatkowej poprawie jakości pracy policji. Oczywiście powiększenie liczby etatów musiało pomnożyć wydatki. Ale nowi lub pracujący w zreorganizowanej strukturze policjanci to również koszty rozbudowy komisariatów, ich wyposażenia, dodatkowych radiowozów *etc.* Po dwóch latach koszty utrzymania policji wzrosły więc najpierw o jedną trzecią, a potem o połowę. Ponieważ jednak policja była formacją samodzielną,

nej jednostki finansowej, jaką było miasto, po prostu wydatki sfinansowano z zaciągniętych kredytów. A pokaźną cenę jednak zapłacono za wymierne rezultaty. Już bowiem w 1995 r. w porównaniu z rokiem poprzednim odnotowano ogólny spadek o 18%, a spadek tzw. poważnych przestępstw o niewiarygodne wydawałoby się 16% (w tym zabójstw o 31%, rabunków o 22%, włamań o 18%), podczas gdy w całych USA spadek ten też nastąpił, ale o ok. 1%. Innym czynnikiem generującym koszty okazały się odszkodowania, zasądzone za brutalne interwencje. Co prawda, ilościowo rzecz biorąc, wskaźnik skarg na działania policji się obniżył (w 1985 r. złożono ich ok. 7 tys., a w 1998 r. na znacznie liczniejszą policję złożono ok. 5 tys. skarg), jednak wzrósł ich ciężar gatunkowy, a co za tym idzie — przybyło zdarzeń, za które zasądzano odszkodowania. Było to pochodną polityki nowojorskiego ratusza: R. Giuliani wymagał od policjantów zdecydowanych działań, a prowadzącym policyjne postępowania służbom wewnętrznym nakazał pobłażliwość wobec wykroczeń popełnianych przez policjantów w toku interwencji. Zaowocowało to przyrostem interwencji brutalnych, ale — paradoksalne — jednocześnie spadła liczba postrzałów (w 1990 r., jeszcze za rządów Dinkinsa, nowojorscy policjanci zastrzelili 40 osób, a w 1998 r. — tylko 19). I wreszcie źródłem skarg okazała się zmiana strategii dochodzeniowej. Głównymi elementami reformy Brattona i Maple'a były bowiem: sprawny i nowoczesny monitoring zdarzeń oraz rozpoznawanie obszarów zagrożeń, reorganizacja obiegu informacji oraz natychmiastowego reagowania, a także maksymalizacja pozyskiwania informacji od osobowych źródeł (a zwłaszcza od podejrzanych) jako źródła najtańszego. Nacisk położono więc między innymi na intensyfikację przesłuchań, która to czynność w USA jest czynnością nieprocesową (odpowiednikiem naszego rozpytania). Policjantów nie obowiązują więc rygory rządzące procesowym pozyskiwaniem dowodów; w efekcie stosuje się techniki w Polsce uchodzące za co najmniej kontrowersyjne: antagonizowanie przesłuchiwanego, strategię „dobry glina — zły glina”, zastraszanie eufemicznie nazywane strategią „umiarkowanego nacisku” *etc.*³

³ Wbrew obiegowym poglądom, współkreowanym przez kino i media, w USA nagminnie stosuje się metody w Europie, a nawet w „przedsierpniowej” Polsce uznawane za niedopuszczalne. Stosowany bywa np. *konwejer*, tj. nieustanne (aż do skutku) przesłuchiwanie, przy czym przesłuchiwanego nie karmi się, nie daje chwili odpoczynku, a nawet snu (zmieniają się tylko i odpoczywają przesłuchujący). Najgłośniejszy ostatnio (z 1995 r.) *konwejer*, zastosowany w sprawie tzw. piątki z Tucson, trwał 33 godziny. Przerwano go dopiero po uzyskaniu przyznania się czterech z pięciu przesłuchiwanego. Uwolniono ich dopiero po ujęciu rzeczywistych sprawców, co nastąpiło już po wniesieniu przez Wielką Ławę oskarżenia przeciwko „piątce”. Te fakty (przyznanie oraz zaaprobowanie przez Wielką Ławę prokuratorskiego wniosku o oskarżenie) sprawiły, że odszkodowanie przysądzono tylko temu z podejrzewanych, który się nie przyznał.

Strategia „zbitej szyby”

Strategia „zbitej szyby” zakłada, że każdy przypadek zbagatelizowanego przestępstwa, a nawet wykroczenia rodzi poczucie bezkarności sprawców i demoralizuje otoczenie; prowadzi więc do proliferacji przestępczości. Obrazowa nazwa pochodzi od tezy i weryfikującego ją eksperymentu opisanego przez kryminologów J.Q. Wilsona i G.L. Kellinga. Wywodzili oni, że wskazanie braku należytej pieczy nad mieniem wyzwala pokusę jego zaboru lub dewastacji, a także poczucie bezkarności. Jeżeli np. na tzw. niebezpiecznej ulicy pozostawić dwa samochody: zadbane (zamknięty, starannie umyty) i brudny, z wybitą boczną szybą, to miejscowi drobni przestępcy najpierw „zajmą się” samochodem zaniedbanym — kradnąc jego wyposażenie, a następnie dewastując resztę. Wyprowadzono z tego wniosek, że należy reagować na każde zdarzenie („zero tolerancji”) — sprawców znajdować i stawić przed sądem; bo tylko w ten sposób zrealizowane być mogą nie tylko zasady prewencji szczególnej, ale i ogólnej.

W. Bratton jeszcze w Bostonie, a J. Maple w Nowym Orleanie, a potem w policji komunikacyjnej zaangażowali się w realizację zasady „zbitej szyby” — ale w wymiarze ograniczonym do każdorazowej interwencji (ograniczona strategia „zera tolerancji”). Wbrew bowiem obiegowym poglądom, szerzonym zwłaszcza przez polityków, żadne społeczeństwo nie dysponuje możliwościami realizacji tej zasady w pełnym wymiarze. W systemie amerykańskim możliwa jest realizacja zawężona, bo rządzi się on nie zasadą legalizmu, lecz zasadą oportunistów. O tym, czy w danej sprawie zostanie wniesiony akt oskarżenia, decyduje miejscowe społeczeństwo, reprezentowane przez pochodzącego z wyboru prokuratora okręgowego, który zresztą i tak na oskarżenie każdorazowo musi mieć zgodę tzw. wielkiej ławy (przysięgłych). Pochodną tego systemu są immunitet indywidualny oraz instytucja targowania. Prokurator może (za zgodą sądu) nie oskarżyć sprawcy, jeżeli z tego tytułu społeczność osiągnie jakieś korzyści — np. sprawca wyda współsprawców albo dostarczy użytecznych informacji o innych zdarzeniach i ich sprawcach. Bratton i Maple z możliwości tych korzystali w wymiarze dotąd niespotykanym, umiejętnie łącząc go ze strategią „zbitej szyby” w postaci zawężonej. Zatrzymywano sprawców wykroczeń nawet dotąd uważanych za błahe, po czym ich wypuszczano, jeśli tylko mieli się czym wykupić. Kto ukradł batonik na ulicznym stoisku, wyda tego, kto na za rogiem ulicy handluje narkotykami, detalista wyda hurtownika narkotyków, a ten — przywódcę sieci — twierdził Maple. Każdy wydaje, a jeżeli tego nie uczynił, tzn. że źle go przekonywano. I rzeczywiście tak było. Sytuację ułatwiło jeszcze upowszechnienie się zasad szczególnego traktowania recydywistów, w tym przede wszystkim tzw. reguły trzeciego uderze-

nia, która obecnie w odniesieniu do czynów z użyciem przemocy obowiązuje już w większości stanów, a za prezydentury Clintona wprowadzono ją także w odniesieniu do czynów ściganych przez władze federalne. Zgodnie z tą regułą, recydywista w przypadku trzeciego skazania otrzymuje karę dożywotniego więzienia. Zwłaszcza więc sprawcy, którym grozi trzecie skazanie, chętni są do współpracy, by tego skazania uniknąć. Wszystko to dało efekty, które można różnie oceniać. Z pewnością bowiem przyczyniło się do pomnożenia wskaźnika inkarceracji, który w USA i tak jest zadziwiająco wysoki (ok. 3% społeczeństwa amerykańskiego osadzono w więzieniach lub po przedterminowym zwolnieniu poddano szczególnym rygorom, np. odnośnie do zakwaterowania, które starszym polskim kryminologom mogą przypominać ośrodki przystosowania społecznego). Jednak strategia zażętego stosowania zasady „zbitej szyby” przejawiająca się każdorazową reakcją uczyniła policję bardziej efektywną, onieśmieliła drobną przestępczość (która przecież najczęściej jest dolegliwa dla otoczenia), a w społeczeństwie wyzwoliła przeświadczenie, że wreszcie policja robi to, co do niej należy. To ostatnie, zwane poprawą jakości życia, osiągnano także, bezwzględnie egzekwując przepisy: o reglamentacji obrotu alkoholem (każdy ujawniony przypadek naruszenia ustawy, choćby przez sprzedanie nieletniemu butelki piwa, kończył się odebraniem koncesji na wyszynk lub sprzedaż alkoholu), obyczajowe (w Nowym Jorku, podobnie jak na większości terytorium USA, prostytutka jest karalna), porządkowe (w ten sposób walczone z grafciarzami), o walce z hałasem (usunięto z ulic młodzież z ryczącymi radiomagnetofonami) *etc.* Przyniosło to pożądane skutki: ulice centrum miasta stały się czyste, wolne od wałęsającej się młodzieży, męty przestały się gromadzić wokół sklepików sprzedających alkohol, bo te kolejno likwidowano za naruszenie zasad koncesji; z ulic zniknęły prostytutki nagabujące przechodniów. Miejsce agencji towarzyskich zajęły lokale oferujące niekontrolowaną rozrywkę. Nowy Jork stał się przyjaznym miastem; wzrosły wpływy miasta z opłat za wynajem lokali użytkowych i podatków⁴.

Przyniosło to jednak i nieoczekiwane skutki: Bratton i Maple stali się tak popularni, że burmistrz Giuliani uznał, iż wyrosli ponad miarę. Sukces w zwalczaniu przestępczości miał przecież być jego sukcesem i — jak zakładał on i jego sztab — zaprowadzić go miał co najmniej do senatu USA. Rychło Brattona, który nowojorskiej policji poświęcił ponad dwa lata, zwolnił; a za Brattonem odeszli jego współpracownicy, w tym m.in. Maple.

⁴ Jednocześnie wydatnie wzrosła przestępczość poza granicami miasta, po drugiej stronie East River. Tyle, że to były już inne miasta. Choć z Nowym Jorkiem sąsiadujące przez rzekę, to przecież stanowiące inne okręgi administracyjne i położone w innym stanie (New Jersey); więc nowojorskie statystyki tych zdarzeń nie rejestrowały.

Pora odpowiedzieć na pytanie, czy możliwe jest przeprowadzenie takiej reformy w Polsce. Odpowiedź brzmi: Tak, ale pod warunkiem upodobnienia sytuacji do tej, w jakiej przyszło działać nowojorskim reformatom. A zatem należałoby:

1. Rozwinąć i dokończyć dekoncentrację organów bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ta dekoncentracja organicznie już występuje, czego przejawem jest obecność służb mających pełne lub bliskie temu uprawnienia policyjne: Straży Ochrony Kolei, straży leśnej, policji skarbowej, ABW i CBA. W samej policji także pojawiają się przejawy zadaniowej dekoncentracji (np. Centralne Biuro Śledcze) i to mimo oporów kierownictwa, której przykładem jest jego niechęć do wyłączenia służb kryminalistycznych. A przecież to właśnie wydaje się koniecznością, zwłaszcza w świetle ostatnich uregulowań procesowych czyniących z policji decydenta procesowego, instytucji ujawniającej i zabezpieczającej dowody oraz wytwórcę dowodów (właśnie laboratorium). Taka konsumpcja ról procesowych na dalszą metę wydaje się nie do utrzymania.
2. Zlikwidować policję w dotychczasowej zmilitaryzowanej postaci — zunifikowanej i zcentralizowanej. Policja musiałaby być przekształcona w policję — na sposób nieco przypominający Wielką Brytanię lub Francję (z okresu sprzed nacjonalizacji policji). Odpowiednio do polskich warunków:
 - Z policji miejskich (etatów), policyjnych służb porządkowych (dzielnicowi, służby patrolowe) oraz z policyjnych służb ruchu drogowego należałoby stworzyć policję — podporządkowane organom samorządu terytorialnego (wójtom, prezydentom miast, marszałkom województw *etc.*) i działające na ich rachunek. Zatem policje te utrzymywałyby samorządy ze środków własnych (tak jak obecnie policje miejskie), wydatkowanych odpowiednio do możliwości i potrzeb oraz z dotacji budżetowej (w wymiarze dotąd wydatkowanym na utrzymanie wspomnianych służb, a zatem budżet państwa do reformy nie doloży).
 - Ze służb dochodzeniowo-śledczych należałoby utworzyć urzędy śledcze; organizacyjnie powiązane z prokuraturami i stanowiące dla nich egzekutywę.
 - Resortowi spraw wewnętrznych pozostałoby zatem: zarządzanie i utrzymywanie częściowo rozśrodkowanego terytorialnie (laboratoria wojewódzkie) Instytutu Kryminalistyki, registratur, komórek statystyki, banków danych *etc.*, a także gospodarowanie zasobami lokalowymi odpłatnie (rozliczanie z dotacji budżetowej) udostępnianymi policjom i urzędom śledczym.
 - W tej sytuacji nie ma uzasadnienia utrzymywanie Komendy Głównej. Oczywiście, należy się liczyć z sytuacjami nadzwyczajnymi, w których rząd potrzebować może policji jako formacji zwartej, zunifikowanej. Stan taki uzyskać można doraźnie, militaryzując policję. Poddana byłaby wte-

dy dowództwu doraźnie uformowanemu, na potrzeby czego w MSW należałoby utrzymywać odpowiednią komórkę (zapasowe stanowisko kierowania), w skadrowanym wymiarze etatowym; na co dzień zajmującą się odpowiednimi grammi strategicznymi, przygotowującą plany militarryzacji i projekty związanych z tym aktów prawnych *etc.*

Oczywiście należy postawić kolejne pytania, a to:

Czy to byłoby korzystne? Odpowiedź brzmi: TAK. Obecne rezultaty uyskiwałyby się znacznie taniej niż dotąd i poprawiłyby to relacje na linii policja — prokuratura⁵. Jednocześnie zasiliłyby to policję kadrowo (mogłyby kwalifikowanymi funkcjonariuszami obsadzić etaty policji miejskiej, których utrzymywanie — w moim przekonaniu — jest marnotrawieniem grosza publicznego); umożliwiłyby finansowanie służb bezpieczeństwa i porządku publicznego przez samorząd terytorialny (obecnie utrudnione) odpowiednio do regionalnych potrzeb i możliwości i zapewne wydawano by na to więcej niż obecnie. Z utrzymywania porządku publicznego bowiem rozliczane byłyby władze samorządowe, a nie rząd; co także z pewnością przysłużyłoby się demokracji.

Czy (w sensie technicznym) można to zrealizować? Odpowiedź też brzmi: TAK i to bez większych trudności. Reformy takiej nie można jednak powierzyć żadnemu z powoływanych dotąd w Komendzie Głównej zespołów ds. reformy policji. Zaryzykować bowiem można twierdzenie, że jak długo reformować policję będzie policyjna generalicja, tak długo policja nie zostanie zreformowana — i to bez względu na to, jak często podejmowano by takie inicjatywy. [„Czasami trzeba wiele zmienić, by wszystko pozostało bez zmian” — powiedział Tankred do Księcia (G. Lampedusa: *Lampart*)]. Oczywiście, zespoły reformujące nie mogą obejść się bez policjantów (konieczna jest znajomość reformowanej instytucji), ale sferą decyzyjną muszą dysponować specjaliści z zakresu teorii organizacji, a przede wszystkim politycy, bo taka reforma to zbiór decyzji politycznych, za które właśnie politycy poniosą (powinni ponieść) odpowiedzialność wobec społeczeństwa.

Czy taka reforma ma szanse realizacji? W moim przekonaniu: NIE. I nie opór materii (skostnienie policyjnej kadry kierowniczej *etc.*) stanie jej na przeszkodzie, ale właśnie politycy. Trzeba bowiem mieć na uwadze, że dysponowanie zunifikowaną, zmilitaryzowaną formacją sprawia, że poczucie rzeczywistej władzy ma każda Władza — bez względu na jej fundament ideologiczny i publiczne deklaracje.

⁵ Oczywiście, wymagałoby to rozległych zmian strukturalnych i jakościowych w prokuraturze. Znieść by należało, a co najmniej wydatnie ograniczyć, fundamentalne dla polskiej prokuratury zasady substytucji i dewolucji; w efekcie pozycja prokuratora w sprawie powinna przypominać pozycję sędziego śledczego. Iluzją jest sądzić, że zamiast tego korzystne zmiany uzyska się przez wydzielenie prokuratury z resortu sprawiedliwości; w ten sposób utworzy się tylko nowy podmiot polityczny.